

Presentación: Hacia una interpretación del proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina

MARCOS PABLO MOLOEZNİK *

El *dossier* que el lector tiene en sus manos constituye una colección de trece contribuciones –número de “buena suerte” en la tradición hebrea– de expertos que, desde diferentes ángulos y abordajes, y a partir del tratamiento de diferentes casos nacionales, llevan a cabo una apreciación del proceso de militarización de la seguridad pública en el escenario regional, a la sazón tendencia en la mayor parte de los Estados-nación que integran Latinoamérica.

Cabe destacar que América Latina es la región más violenta del orbe, de considerarse el indicador tasa de homicidios intencionales por cada 100,000 habitantes que propone la Organización Mundial de la Salud (OMS). (Ver; Moloeznik y Treffler, 2017)

Se trata del dominio de lo que la OMS define como *violencia endémica*, por superar con creces la tasa de 10 asesinatos por cada 100,000 habitantes; la que puede producirse en cualquier momento y en todas partes y que, frecuentemente, acarrea problemas críticos de naturaleza humanitaria y, al igual que los conflictos armados crónicos, suelen extenderse durante años e incluso décadas. (Moloeznik, 2010)

Basta ilustrar esta situación con el Triángulo Norte de Centroamérica, puesto que: (ACAPS, 2014: 1)

Durante la última década, la violencia urbana y la violencia relacionada con las drogas –también conocido como Otras Situaciones de Violencia (OSV)– ha adquirido cada vez mayor visibilidad e impacto y se ha convertido en una de las formas más graves de violencia letal en Centroamérica y México. La distinción convencional entre la violencia causada por un conflicto armado tradicional o guerra y la violencia criminal ha perdido relevancia en lo que se refiere a sus consecuencias humanitarias en la población civil.

De ahí que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) contemple la intervención del instrumento militar como respuesta excepcional del Estado-nación: (CICR, 2015 a: 6)

* Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara; coordinador del dossier “Militarización de la Seguridad Pública en América Latina”. Correo electrónico: mmoloeznik@yahoo.es

[...] en algunas ocasiones, se requiere que las fuerzas armadas presten asistencia a las autoridades civiles para hacer frente a niveles de violencia más bajos, que pueden caracterizarse como disturbios internos y otras situaciones de violencia interna [...]

En la *praxis*, los disturbios son, por lo general, actos de perturbación del orden público acompañados de actos de violencia. En los casos de tensiones internas, es posible que no haya violencia, pero el Estado puede recurrir a prácticas como las detenciones en masa de opositores y la suspensión de ciertos derechos humanos, a menudo con intención de impedir que la situación se degrade hasta transformarse en un disturbio. (Para mayores detalles; ver, Moloeznik, 2017)

En este marco, y siguiendo al Comité Internacional de la Cruz Roja: (CICR, 2015 b: 1)

Con frecuencia, los Estados enfrentan situaciones en las que sus funcionarios deben emplear la fuerza para mantener o restablecer la seguridad, la ley y el orden público en conflictos armados o situaciones de violencia que no alcanzan el umbral para la aplicabilidad del derecho internacional humanitario (DIH). En las operaciones de mantenimiento del orden, pueden emplear la fuerza las personas que ejercen las facultades del Estado, en particular las fuerzas policiales y militares. Ese uso de la fuerza es regido principalmente por el derecho internacional de los derechos humanos y por la legislación nacional. Los Estados deben reglamentar en forma estricta el uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden. En especial, los Estados deben velar por que la legislación nacional sea conforme con sus obligaciones internacionales y sancionar a sus funcionarios si han empleado la fuerza en forma excesiva o de otro modo arbitraria.

Además, la violencia interna suele manifestarse en actos que importan graves riesgos y sufrimientos para la población civil, tales como la toma de rehenes, el saqueo, las violaciones, los desplazamientos de población, el hostigamiento, la privación deliberada del acceso a los alimentos y al agua potable y las amenazas, entre otros (Harroff-Tavel, 1993: 17 y 18).

El caso del triángulo norte de Centroamérica (TNCA) constituye ejemplo de ello: (ACAPS, 2014: 5):

El contexto actual de algunas de las zonas del TNCA, denominadas en algunos casos como zonas rojas, tiene características idénticas a las de un conflicto armado: altos niveles de violencia, criminalidad, gran número de lesiones y muertes ocasionadas por armas de fuego

de diferente calibre, torturas, extorsiones, secuestros, toques de queda (no oficiales), confinamiento, temor a una muerte violenta o a ser víctima del crimen, ausencia del Estado de algunas de las zonas controladas por grupos criminales, maras o pandillas, altos niveles de corrupción, extorsiones e impunidad, reclutamiento forzado, abusos físicos y sexuales, fronteras invisibles y limitaciones de acceso a servicios básicos, limitaciones de acceso a protección y justicia.

Lo que, en todo caso resulta paradójico, es que la comunidad internacional no haya logrado alcanzar el consenso necesario para adoptar un texto con normas que regulen expresa y específicamente los disturbios y tensiones interiores (Costas Trascasas, 2005: 57), no obstante presentarse como situaciones cada vez más comunes y con efectos humanitarios en muchos casos más devastadores que un conflicto armado e ir más allá, al erigirse en germen o caldo de cultivo para el estallido de hostilidades de la mano de la espiral o escalada de la violencia.

Los Estados-nación suelen considerar este tipo de problemas como asuntos de su jurisdicción interna y esto explica que, a partir de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de diciembre de 2003, ante la intrasigencia de un grupo significativo de representantes gubernamentales, el CICR se haya visto obligado a sustituir la expresión “disturbios y tensiones interiores” por la formulación más genérica de “otras situaciones de violencia” (OSV).

La violencia como común denominador de la región, sumada al fracaso tanto de las políticas criminales como del sistema de justicia penal –incluyendo las policías–, el denominado *populismo punitivo*, es decir, el discurso de mano dura y tolerancia cero, y el innegable atractivo que ejercen los militares en tanto institución, por su profesionalismo, disciplina, espíritu de cuerpo, movilidad, polivalencia y sistema de armas, explican –en gran medida– la actuación generalizada de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad pública de los países de América Latina. (URVIO, 2012: 143-146)

Tampoco deben soslayarse los riesgos que trae aparejado el uso intensivo del componente militar en la dimensión de la seguridad pública, entre otros: (*Ibidem*)

“En primer lugar, las fuerzas armadas no se encuentran preparadas para desempeñar misiones y funciones que no son de su propia naturaleza como las policiales y parapoliciales; en segundo lugar, al personal castrense

se lo prepara para hacer la guerra y, para ello, se lo dota de armamento pesado por ser el instrumento militar el recurso estatal de máxima intensidad del uso de la fuerza, es decir, última ratio o argumento final del Estado; en tercer lugar, otro de los riesgos es que precisamente a la luz de sus características, formación y adiestramiento, así como a los contextos urbanos (incluso de alta densidad de población) donde intervienen generalmente, el uso de las fuerzas armadas en la dimensión de la seguridad ciudadana suele estar acompañada por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. A diferencia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, al militar se lo prepara para quitar la vida (como instrumento coercitivo del Estado, en tanto monopolizador de la guerra y de la violencia institucionalizada) y no para preservarla; además, mientras el militar suele actuar en grupo, el policía suele hacerlo en forma individual, se trata, por ende, de dos profesiones diferentes, con fines distintos. Por último, las constituciones de los países de la región sólo de manera excepcional y ante situaciones de carácter extraordinario, contemplan la intervención de las fuerzas armadas mediante la declaratoria del estado de excepción, de emergencia o de sitio, y por un periodo de tiempo muy limitado, con el fin de restablecer la tranquilidad y orden público y la paz social. Esto implica que en algunos casos, el poder militar actúa en la dimensión interna al margen de la legalidad, al no ser declarado el estado de excepción o de sitio, en cual se suelen suspender ciertos derechos fundamentales, aunque nunca el denominado “núcleo duro” de los derechos humanos, como el derecho a la vida, a la integridad física, al debido proceso, la prohibición de la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes [...]”

Pero, la militarización de la seguridad pública no se limita a la participación directa de los militares en dicha política sectorial, va más allá, cuando se designa a militares –en servicio o actividad en calidad de comisionados, o bien en situación de retiro– al frente de las direcciones, jefaturas o comandancias de policía, así como cuando se confía a las propias fuerzas armadas –muchas veces a través de su componente de policía militar– la instrucción y formación del personal policial, que deja así una impronta castrense en los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Adicionalmente, el tomador de decisión contribuye a la generación de una multiplicidad de misiones y funciones para la institución armada, lo que importa el riesgo de la dispersión y el incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado en el concierto de las naciones. (Ver, García Covarrubias, 2005)

Por el contrario, el mayor experto en poder naval recomienda que: (Till, 2007: 160)

“[...] Es mejor dominar algunas funciones más que ser mediocres en muchas [...] El desarrollar un “nicho de especialidades” en el cual se aspira a lograr estándares elevados en un área, tiende a compensar la irrelevancia nacional en otras”.

Con el objeto de someter a análisis las diversas modalidades, contenidos, alcances y efectos de empeñar o enfrentar a los militares en el ámbito de la seguridad pública y ante OSV, se ponen a consideración del lector trece ensayos y trabajos de investigación, esfuerzo colectivo integrado en cinco bloques que intentan responder a las siguientes preguntas: ¿por qué?, ¿desde cuándo?, ¿hasta qué punto influye Estados Unidos?, ¿bajo qué modalidades se presenta la injerencia militar?, y ¿es posible ajustar la misma a la legalidad?.

Primera parte - Las razones

Así, más allá de las múltiples causas o factores expuestos anteriormente que, para nosotros, explican la decisión política de comprometer a las fuerzas armadas, cuatro académicos exploran las razones profundas de la participación del personal castrense en materia de seguridad pública.

1. Craig Deare, en *De la Desmilitarización a la Remilitarización*, presenta un ensayo que parte por retomar lo sostenido por el autor a una década de distancia en la revista *Foreign Affairs* en español, y se pregunta hasta qué punto se mantienen incólumes los argumentos esgrimidos en 2008.

El autor abreva en el escenario estratégico regional y su relación con la situación del gobierno federal de Estados Unidos, considerando los cambios acaecidos en la última década. El mismo considera que los principales desafíos de América Latina son de carácter interno y relacionados fundamentalmente con asuntos de desarrollo; y que, la no resolución de los mismos, conlleva dificultades de seguridad y defensa. En sus propias palabras:

“Lo que no ha cambiado desde el 2008 tiene que ver con la ineptitud de la mayoría de los gobiernos civiles para solucionar estos desafíos, lo cual ha tenido como efecto el crecimiento de una cantidad de amenazas internas –y de manera creciente, transnacionales– contra la seguridad humana y ciudadana. El crimen organizado, la violencia generada por las *maras* y pandillas, el tráfico de drogas, personas, armas de fuego, son el efecto no deseado de la incapacidad de los gobiernos de establecer un ambiente dentro del cual las instituciones de la democracia florezcan; que la economía genere empleo

suficiente para los ciudadanos del país, produciendo la riqueza deseada, y que esta sea distribuida de manera más equitativa; en donde el imperio de la ley predomine, y disminuyan la impunidad y la corrupción”.

Deare concluye que la naturaleza de los problemas regionales lejos están de encontrar solución mediante una respuesta militar; antes bien:

“Estos desafíos del desarrollo no se resuelven con las fuerzas armadas, aunque muchos países están empleando sus fuerzas armadas por dos razones fundamentales. Primero, porque no existen –o mejor dicho, no hay confianza en las destrezas de otras instituciones más adecuadas– o porque las amenazas que han florecido superan las capacidades de las fuerzas públicas para resolverlas. De manera casi contraintuitiva, en muchos casos los países se están re-militarizando porque las autoridades civiles no han sido capaces de crear condiciones más seguras. Esta incapacidad de balancear más efectivamente la dinámica de desarrollo-seguridad es, en mi estimación, el factor determinante de la militarización.

En muchos casos, las únicas instituciones competentes –o por lo menos existentes– son las fuerzas armadas. El problema de fondo no son las fuerzas armadas en sí; son los gobiernos que no han resuelto los asuntos primordiales de sus pueblos. Es importante reconocer la diferencia”.

Al tiempo que reconoce que hay matices en lo que se denomina *militarización*:

“[...] Para algunos, tiene que ver con la potencialización de las fuerzas armadas; para otros, podría ser la utilización de las fuerzas armadas en tareas no tradicionales como el desarrollo. Otros se refieren a la utilización de las fuerzas armadas para combatir las amenazas internas de característica militar, o para realizar misiones que en un mundo idóneo se limitaría a las policías –como combatir al crimen organizado-. Finalmente, puede llamarse a la existencia de hecho, si bien no de jure, de un gobierno militar. Visto desde una perspectiva completa, es obvio que sí hay niveles notables de militarización a lo largo del hemisferio”.

Si bien resulta arriesgado generalizar al hablar de América Latina, dada su gran heterogeneidad; tratándose de la militarización, el autor identifica: (a) como excepción los casos de Argentina, cuyas fuerzas armadas ejercen un presupuesto menor al 1% del PIB (en 2018 la cifra es 0.84% del PIB) y México, que no obstante su responsabilidad de confrontar al crimen organizado, opera con un presupuesto de apenas 0.5% del PIB; (b) y de Costa Rica y Panamá, que no tienen fuerzas armadas desde 1948 y 1990, respectivamente. En contraste, (c) destacan Cuba y Venezuela, donde

las fuerzas armadas dominan el poder político y económico. Mientras que (d) Brasil, durante la gestión de los presidentes Lula da Silva y Dilma Rousseff, comienza a ejercer un rol de liderazgo regional que, de la mano del *impeachment* de esta última y los escándalos de corrupción recientemente aflorados, deja de hacerse sentir. (e) Los casos de Chile y Perú, por su parte, se caracterizan por mejoras notables en sus capacidades militares e incrementos significativos en sus presupuestos de defensa, en tanto las fuerzas militares de Colombia, constituyen un factor clave en el proceso de paz en curso. Finalmente, (f) las fuerzas armadas en Centroamérica experimentaron una dramática reducción al término de los conflictos armados no internacionales en Guatemala, Nicaragua, y El Salvador, más allá de lo cual son obligadas a participar en el enfrentamiento de la delincuencia en sus diversas modalidades y, en particular, de las pandillas de alta peligrosidad.

Diez años después de la apreciación con la que arranca su contribución, el profesor Deare reconoce que:

“Sigue siendo la realidad que, en general, los factores esenciales que han contribuido a un énfasis mayor en la utilización de las fuerzas armadas en la región son los siguientes: variaciones en el sistema internacional; la actuación de algunos países clave del hemisferio; desafíos y amenazas internas y transnacionales; debilidades estructurales en muchos de los países de la región; y, el papel cambiante de los Estados Unidos”.

Precisamente, el autor concluye que este último contribuye al problema por sus propias carencias internas, agravadas por lo que denomina el “efecto Trump”; al requerir una re-estructuración fundamental en sus sistemas de relaciones exteriores y seguridad nacional y un mayor énfasis en la región.

2. Por su parte, Jaime García Covarrubias, en su ensayo *El problema de la seguridad y de las policías frente al terrorismo y las mafias organizadas*, hace hincapié en las capacidades del crimen organizado y en la debilidad de la institución policial, al reconocer un escenario regional caracterizado por “el aumento de la calidad y cantidad del armamento de los grupos mafiosos internacionales, ligados a la droga u otros tipos de mafias donde las organizaciones terroristas resultan las más letales; en el que las policías carecen de las capacidades mínimas para enfrentarlos”.

De cara a esta realidad insoslayable, el propio autor se muestra partidario de fortalecer a la policía sobre el empleo de las fuerzas armadas, a las que reserva la

atención a la seguridad nacional y a las amenazas externas. Para ello, presenta un análisis sobre el problema de la seguridad en la sociedad actual, aborda el fenómeno del terrorismo y la violencia organizada, así como las policías como instrumentos de seguridad en la actualidad, en la que discute los pro y los contras del modelo policial militarizado.

La debilidad de las policías responde a sus propios orígenes en tanto institución, puesto que:

“Como nos consta históricamente, las policías de nuestros países nacieron y se organizaron para enfrentar y someter a otro tipo de delincuencia, la que muchas veces ni siquiera portaba armas de gran calibre y en un modelo de sociedad que no permitía el crecimiento de grupos armados.

En consecuencia, las formas de abordar esta grave situación son un tema de mucho análisis y el instrumento más efectivo que se disponga para ello, es motivo de puntos de vista diferentes. Para unos, deberían ser las fuerzas militares en cambio para otros las policías, dado que es una amenaza de seguridad interior.

La pregunta que cabe es si para enfrentar a estas nuevas amenazas a la seguridad interior de los países es más eficiente una policía con formas civiles o una de corte militar adaptada a la seguridad interior [...]”

En este marco, la doctrina identifica dos grandes modelos policiales¹, cuyas notas esenciales se consignan en la tabla que se presenta a continuación:

Modelos policiales		
Categorías	Civil	Militarizado
Naturaleza	Civil	Militar ó Fuerza de Seguridad
Ámbito territorial	Municipal / Local	Nacional
Estructura organizacional	Horizontal	Vertical
Procesos de decisión	Descentralizados	Centralizados
Vinculación con poder político	Débil	Estrecho
Procedimientos / Actuación	Preventivo / Disuasivo	Represivo
Prestación de la función	Sin armas / Armas cortas	Armas de alto poder de fuego y letalidad
Predominio de funciones	Resolución conflictos / Información	Gubernativas / Inteligencia
Prioridad de funciones a	Ciudadanos	Estado
Apoyo social	Fuerte	Débil

Fuente: Adaptación de, Ballbé, Manuel (1996: 113-127) “Modelos policiales comparados”; en, Seguridad y Estado Autonómico, VII Seminario “Duque de Ahumada”, Ministerio del Interior, Madrid, 1996, páginas 113-127.

García Covarrubias destaca los siguientes argumentos de quienes se oponen a un modelo militarizado de policía:

- “El carácter militar podría ser un elemento que distorsiona o dificulta la relación con la población. Todo ello, por cuanto las manifestaciones externas propias de la disciplina militar y sus formas, puede provocar distancia entre la policía y los ciudadanos”.
- “La Institución en muchas ocasiones se permea excesivamente el carácter militar, en el sentido que se excede en la fuerza, lo que es sindicado por la sociedad como una represión, lo que incide en el distanciamiento en la relación sana que debe haber entre policía - comunidad”.

En tanto que de los argumentos en apoyo a una policía bajo patrón militar, el autor cita:

- “La policía de “ethos” militar se define como una institución que tiene una “estructura organizacional”, basada en sólidos principios y valores, que son un buen atributo para el cumplimiento del resguardo del orden publico interior de la república y resguardar el estado de derecho”.

1 El modelo policial continental europeo es militarizado, mientras que el modelo de policía civil responde a la tradición anglosajona, que encuentra sus orígenes en Scotland Yard (policía metropolitana de Londres). Cabe señalar que suelen presentarse modelos “híbridos” que combinan características de ambos patrones.

- “El carácter militar es una impronta que regula las condiciones y las relaciones al interior de la institución, dando un sello de identidad, homogeneidad, profesionalismo que estas policías han plasmado durante la historia, es decir, una jerarquía entre sus miembros, una férrea disciplina, obediencia y patriotismo”.
- “Se facilita la coordinación con las fuerzas armadas ante circunstancias que se requieren actividades coordinadas o decididamente conjuntas”.

Este tratadista chileno concluye que, en última instancia, la decisión descansa en la “[...] conducción político-estratégica toda vez que sus implicancias demandan cambios y transformaciones de corto, mediano y largo plazo que requieren de una voluntad política e institucional efectiva [...]”, al tiempo que recomienda “[...] recoger las experiencias exitosas de las operaciones de paz en las cuales las policías se han visto enfrentadas en terreno a situaciones en las cuales han debido utilizar Reglas de Enfrentamiento (ROE) para la resolución de conflictos acotados y focalizados [...]”; lo que permitiría, “[...] primero, dotar a las policías de una forma de trabajo táctico-operativo con profunda responsabilidad social en el cuidado de los derechos humanos en cuanto al uso de la fuerza en terreno civil y segundo, pensar en la creación de un área de estudios de operaciones especializado en el combate del crimen organizado y del terrorismo (dado su estrecho vínculo) [...]”.

3. Mientras que el trabajo *La remilitarización de la seguridad pública en el Triángulo Norte de Centroamérica y los esfuerzos internacionales para garantizar la protección de los derechos humanos en la región*, a cargo de Daira Arana Aguilar y Miguel Adrián Ramírez González, se centra en el análisis del fenómeno de *remilitarización* de las actividades de seguridad pública en el Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA). Dicho proceso tiene, para los autores, al menos dos explicaciones: la primera, que las instituciones policiales recién creadas después de los Acuerdos de Paz y reformas constitucionales, no tenían la capacidad para enfrentar el fenómeno de criminalidad que se desarrolla en la región, y la segunda, que dicho fenómeno de criminalidad ha sido *securitizado*, por lo que la respuesta estatal ha sido abordarlo como una amenaza a la seguridad nacional del Estado.

Dicho proceso de “[...] militarización de las actividades de seguridad pública ha sido una respuesta de los gobiernos no solo en el TNCA, sino en prácticamente toda América Latina, donde casi todos los países del continente que cuentan con fuerzas armadas, las emplean para actividades de mantenimiento

del orden público. Esto ha regresado a los militares a realizar actividades que después de procesos de paz o de consolidación de la democracia, se habían destinado casi exclusivamente a los cuerpos de policía, instituciones que hoy por hoy, enfrentan diversos desafíos para conformar una identidad institucional y cumplir con sus obligaciones legales [...]”

Frente a lo cual, se presentan diversas iniciativas que tienen como finalidad, profesionalizar a las fuerzas armadas respecto de las normas aplicables a la función policial y evitar violaciones graves a los derechos humanos; entre los que destacan los “[...] procesos doctrinarios y educativos para clarificar las diferencias existentes entre las reglas de la guerra y las reglas para situaciones de seguridad que no alcanzan el umbral de un conflicto armado y adecuar su comportamiento [...]”.

Arana Aguilar y Ramírez González parten por reconocer que:

“Centroamérica es una de las regiones más complejas del mundo en materia de seguridad. Ya sea por sus altos índices de criminalidad y violencia, o su pasado de dictaduras militares y conflictos armados internos. Los países que conforman esta región se enfrentan a una serie de fenómenos como pandillas, narcotráfico, migración, corrupción, impunidad y desigualdad social, que impiden una consolidación democrática y ponen en duda el papel del Estado para garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos”.

En lo que respecta al TNCA, el crimen y la violencia responde a “las pandillas y su relación con el crimen organizado tradicional [...] las políticas de seguridad parecen estar más enfocadas en mantener y proteger al Estado y sus instituciones, y sobre todo, no tienen como centro las causas del crimen y la violencia”. Adicionalmente, siguiendo a los autores, “[...] Debido a que las fuerzas policiales no cuentan con el número suficiente de elementos, y que su nivel de profesionalización resulta insuficiente, se recurre a las fuerzas armadas para que apoyen o sustituyan a las policías en su tarea de mantener la presencia del Estado [...]”.

Arana Aguilar y Ramírez González optan por interpretar esta política de mano dura como la remilitarización de la región, por tratarse –lisa y llanamente– del “[...] regreso de las fuerzas armadas a las actividades de seguridad pública que durante la Guerra Fría asumieron las instituciones castrenses en El Salvador, Guatemala, y Honduras [...]”.

En tanto que, más allá de la debilidad de la institución policial, los autores hacen hincapié “[...] en <que>

el fenómeno pandilleril ha sido abordado como una amenaza no solo a la democracia y la institucionalidad de la región, sino también como el principal y casi único factor que impacta en los índices de inseguridad [...] acto discursivo, mediante el cual se les plantea como una amenaza, mas no un problema social [...].”

De esta manera, los autores concluyen que “Los esfuerzos internacionales encaminados a buscar que a partir de la educación, el entrenamiento y el equipamiento, las fuerzas armadas cumplan con sus obligaciones como funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de proteger los derechos humanos de las personas, son importantes en la medida en que gobierno y sociedad, trabajan en un proceso de entendimiento para reducir eficientemente los índices de criminalidad y violencia y que estos sean sostenibles al mediano y largo plazo”.

Segunda parte - Las raíces

Si bien domina el convencimiento, incluso en el medio académico, de que el proceso de militarización de la seguridad pública en la región es un fenómeno novedoso –como mucho, de los últimos 20 años– de la mano de la complejidad y el accionar de la delincuencia organizada transnacional y la violencia de otros actores no estatales que asola a la región, los siguientes dos trabajos centrados en el caso mexicano constituyen un intento por demostrar que su génesis abreva en el pasado histórico.

4. Carlos A. Pérez Ricart, en *La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México: un estudio histórico*, es probablemente el primer historiador que, con rigor científico, se da a la tarea de desentrañar las raíces del uso intensivo del componente militar en el ámbito de la seguridad pública. Para ello, da inicio con una acertada crítica sobre la producción académica de las relaciones cívico-militares y seguridad en México, porque:

“[...] Sin meditarlo demasiado, y de forma presumiblemente inadvertida y accidental, este cuerpo bibliográfico ha asumido al proceso de militarización de la seguridad pública como un evento genuinamente contemporáneo. Con el objetivo de mostrar que la militarización de la seguridad pública no es un fenómeno sin precedentes, este artículo revisa, a partir de documentación de archivo y bibliografía secundaria, la forma en que se organizó la seguridad pública en México desde el periodo virreinal al contemporáneo. Los resultados de la revisión histórica dejan poco espacio a la duda: lógicas militares han permeado históricamente la forma en que se provee seguridad en México. Esa evidencia

nos obliga a preguntarnos por la forma en que ese legado histórico constriñe y limita las posibilidades de una agenda de seguridad y democracia en el México contemporáneo”.

Así, para el autor, es posible rastrear procesos de militarización de la seguridad pública desde la época virreinal, entendiendo por tales “[...] por un lado, la constitución de las instituciones militares como actores centrales en el conjunto de fuerzas de seguridad; y, por otro lado, la adquisición de ciertas lógicas militares por parte de las instituciones pertenecientes al campo organizacional de políticas de seguridad”.

Pérez Ricart desnuda el contraste entre la riqueza de estudios y trabajos sobre las estructuras sindicales y corporativas, las confederaciones empresariales, los partidos políticos, y el rol de los intelectuales, la prensa y la Iglesia en el Siglo XX mexicano, en contraste con la trayectoria histórica de lo que llama “ensamblaje de los cuerpos de coerción”; en otras palabras, del olvido “de los actores que en el sistema político solar mexicano constituyeron el lado coercitivo del Estado”.

De donde enfatiza la contribución de este esfuerzo pionero al “estudio de la forma que el Estado formó sus instituciones de seguridad pública”.

En este marco, se pone en entredicho o cuestiona severamente el ‘mito’ de la desmilitarización en los años veinte, como consecuencia de la iniciativa de la denominada “familia revolucionaria”. Tal Como lo pone de relieve la investigación:

“[...] los militares preservaron un alto grado de autonomía política, continuaron realizando tareas de seguridad pública (*military policing*) y mantuvieron posiciones claves en estructuras policiales a lo largo del siglo XX [...] Que todos los jefes y subjefes de la policía de la ciudad de México fueran militares tras el triunfo revolucionario era comprensible a la luz del conflicto armado que azotó al país a principios del siglo. Los militares habían ganado la guerra y a cambio recibían el control de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, ello no alcanza a explicar el que, por ejemplo, el Reglamento de la Policía Preventiva de 1941 estableciera que “el jefe de la policía debía tener el grado de general de División y sus subalternos —al menos los más importantes— también debían tener grados militares”. Tampoco nos dice nada de por qué [...] os militares siguieran ocupando cargos relevantes en la mayoría de las policías locales, estatales y federales del país a lo largo del siglo XX. Durante la década de los años treinta se continuaron dando procesos de militarización de la policía. Así, por ejemplo, en 1939, Lázaro Cárdenas decretó que la Policía Federal de Caminos —apenas fundada en 1931— pasase a ser parte

del Ejército Nacional en tanto “milicia auxiliar reserva” de este. En el sexenio de Ávila Camacho, esta unidad pasó a ser parte de la “reserva territorial” del Ejército [...]”.

A lo largo de lo que Pérez Ricart bautiza como *pax priísta* (por dominio en el ejercicio del poder político del Partido Revolucionario Institucional –PRI), “el régimen utilizó lo mismo a militares que a policías para salvaguardar la estabilidad interna, garantizar el éxito del proyecto político del gobierno federal, así como los intereses de liderazgos locales, caciques y otros circuitos de poder”. De donde no debe sorprender al lector la participación de los militares –en calidad de represores y *perros guardianes* de los sucesivos gobiernos en turno– en eventos contestatarios o “focos rojos” para el régimen político dominante, tales como “[...] la protesta estudiantil en la Universidad Nicolaita en 1949, la ocupación del Instituto Politécnico en 1956, la intervención de la huelga de telégrafos en 1958, la represión de la huelga ferrocarrilera de 1959, la ocupación de la Escuela Nacional de Maestros en 1960, la represión al movimiento jaramillista a principios de los años sesenta, la ocupación de la Universidad de Morelia en 1966, el desalojo de estudiantes de la Universidad de Sonora en 1967, y, naturalmente, la represión, junto con cuerpos policiacos, del movimiento estudiantil de 1968”.

De esta manera, el autor arriba a las siguientes tres conclusiones tentativas:

“1. A lo largo de la historia de México los militares han tenido una posición predominante en tareas de seguridad pública. 2. Las policías, por su parte, nunca han podido funcionar sin una fuerte dimensión militar. 3. Nunca en la historia del país ha sido clara la frontera entre las tareas policiales y militares. En ese sentido, los malabarismos jurídicos que subyacen a la Ley de Seguridad Interior aprobada en 2017 son solo la última etapa de una dinámica histórica rastreable hasta la época virreinal. En definitiva: los patrones históricos importan”.

Probablemente las mismas se puedan aplicar a la mayor parte de los Estados-nación del subcontinente; porque, incluso, es posible rastrear un origen militar en aquellas instituciones policiales de mayor tradición en Latinoamérica y debido al patrón castrense que, como herencia o legado de Europa continental y del *United States Marine Corps* (USMC), subsiste hasta nuestros días en las policías de Sudamérica y Centroamérica, respectivamente.

5. Guillermo Javier Rolando Garduño Valero, en *El proceso de la guerra entre los actores no estatales*

frente al estado: una vía para la militarización de un conflicto de largo plazo, parte por definir las líneas de la estrategia para abordar la problemática de los conflictos asimétricos que se ha producido entre actores no estatales con el Estado mexicano. Se intenta abordar el fenómeno del narcotráfico en México a través de los vínculos entre las mafias y figuras del ejército, así como los problemas de las diferentes fracciones que encabezan la delincuencia organizada hasta arribar al estado actual del conflicto y analizar sus perspectivas en el tiempo.

El autor recurre al pensamiento de Karl von Clausewitz, filósofo de la guerra de Occidente, así como a la corriente Oriental de la Teoría de la Guerra, con especial énfasis en el pensamiento milenario japonés. A partir de ideas-fuerza que toma de ambas vertientes, se centra en el tratamiento y análisis del conflicto asimétrico “[...] entre el Estado y las fracciones de la delincuencia organizada, que supone primero ubicar en la historia si han existido guerras de esta naturaleza y bajo qué condiciones fue posible darles tanto una resolución política, como militar”.

Pero Garduño Valero no se limita a ello, dado que:

“La segunda visión es enfocar estos conflictos en una dimensión que permita apreciarlos desde dos ángulos distintos: el de las instituciones que se ven impedidas en su actuar para el cumplimiento de sus fines frente a los intereses de quienes desempeñan los roles y que no son otros que los miembros de la clase política y militar, cuyos intereses objetivos no necesariamente coinciden con los que están establecidos en el marco institucional, pues su temporalidad los lleva a la inmediatez de la corrupción, lo cual facilita la actuación de los criminales que posibilitan mediante la penetración en los espacios de la sociedad sus propósitos, donde encuentran la condición de oportunidad para imponerse sobre el marco de la legalidad y hallan vías de control social a través de sus organizaciones ilegales.

La tercera visión es la reacción de las instituciones y en especial del Estado, cuando ha sido penetrado por estos grupos criminales que operan bajo una lógica de mercado, pues se constituyen en una oferta frente a una demanda real del producto o servicio que ofertan. Además de que tienen capacidad de fuego; operan en el marco internacional, por lo que rebasan los límites de la soberanía del Estado Nación; poseen enormes recursos económicos, medios de transportación y movilidad, además de que las fracciones están en constante circulación desde directivos hasta personal operativo, lo que hace muy difícil el trabajo de penetración del Estado hacia estos grupos mediante sus órganos de inteligencia”.

Para el autor, México se encuentra enfrascado en una guerra asimétrica que lleva 12 años con un elevado costo humano, que incluye vidas humanas y desaparecidos, y económico, pero que encuentra sus raíces en el pasado histórico y en el proceso de conformación y desarrollo de las élites nacionales.

Ahora bien, “[...] la coyuntura del presente aporta otros factores y esto estriba en al nueva complejidad de los componentes del Estado en medio de una división de las élites y de un cambio en el panorama internacional que parece aproximarse a una guerra comercial que sin duda nos afectará. El punto más importante será la capacidad del sistema de asumirlo y reconocer el peso real de los actores y los intereses en juego, así como estimar el costo de los conflictos en medio de un mundo frágil donde la interdependencia genera afectación mutua”.

De esta forma se hace presente un escenario nacional que lejos está de ser optimista:

“[...] no podemos establecer la idea de quien va a predominar: si el Estado altamente penetrado y debilitado por los actores no estatales, o el crimen organizado que carece un proyecto que muestre un quehacer político y una capacidad de actuación para resolver problemáticas sociales. Porque su interés actual radica en su cuantiosa utilidad de la cual participan los mismos factores reales de poder y el entorno financiero internacional. El punto central por tanto es concentrarse en dos factores esenciales: el destino de las generaciones presentes y futuras que no podrán reproducirse y avanzar en un marco de adicciones al infinito y el límite de un fenómeno que ya muestra a nivel sistémico severos problemas de entropía donde la concentración de la riqueza en unas cuantas manos ya es visible, la tendencia a la automatización es creciente; la descalificación con el desplazamiento de numerosos grupos sociales ha hecho presencia y la capacidad de control social sobre los fenómenos ha debilitado al Estado Nacional. [...]”

Por último, el autor destaca la imperiosa necesidad de “[...] entender la lógica en la que está encerrada aún esta guerra [...] el por qué no hubo depuración de las fuerzas policiacas y militares, la carencia de una doctrina que vinculara esta tarea con una conciencia activa de la sociedad y sobre todo el desestimar el costo social, político, militar, policiaco y económico de este conflicto que dura hasta el día de hoy”,

Tercera parte - Hegemónica regional de Estados Unidos
Dado que la Unión Americana es la potencia hegemónica regional, su influencia puede ser de gran calado y

hacerse sentir en el horizonte temporal, y de ahí que una corriente de pensamiento regional sostenga que un factor decisivo para el proceso de militarización de la seguridad pública en Latinoamérica descansa en la política de Washington, D.C. en la región, en especial el *prohibicionismo* a ultranza esgrimido en materia de política antidrogas por dicha potencia.

Pero, al mismo tiempo, se debe reconocer en Estados Unidos una de las democracias más consolidadas y de mayor tradición del orbe, cuyo imperio de la ley se extiende a las fuerzas armadas, puesto que las mismas tienen vedada la injerencia de fronteras hacia adentro (principio de *Posse Comitatus* de 1878) y la mayoría de sus oficiales y altos mandos en actividad proceden de las universidades, es decir, del medio civil –a partir del programa de oficiales de reserva– y no de las academias militares, cuyos egresados solo constituyen una minoría del personal superior encuadrado.

6. Martha Patricia Solís Minor en *El proceso de militarización de la seguridad pública en México como resultado de la reconfiguración de la política de defensa estadounidense y el combate a las amenazas emergentes en América Latina*, sostiene que el fin de la Guerra Fría o Era Bipolar (1947-1991) constituye un parteaguas a partir del cual “[...] en distintos ámbitos, tanto gubernamentales, como no-gubernamentales, se vienen discutiendo –en América Latina– las redefiniciones en torno a las políticas de seguridad y defensa y los procesos de transformación o readecuación de las fuerzas armadas, así como los riesgos que las amenazas no tradicionales pudieran proyectar sobre los Estados”.

Estas amenazas de nuevo cuño suelen vincularse al debate sobre la naturaleza de las fuerzas armadas:

“[...] En este tenor, existe cierta tendencia a asociar las competencias de las fuerzas armadas con las amenazas emergentes habida cuenta el sesgo transnacional de las mismas; olvidando a menudo que la clasificación de lo que entienda un país como amenaza –ya sea nueva, emergente o no tradicional– resulta fundamental a la hora de generar y establecer los mecanismos necesarios para hacerles frente.

Por supuesto, no se puede negar que en ciertos casos, es posible visualizar que las capacidades de los Estados para combatir este tipo de fenómenos se vean en ocasiones sobrepasadas, sin embargo, utilizar al instrumento encargado de la defensa exterior en tareas que no les son propias, no es por mucho la mejor opción que los gobiernos deberían contemplar [...]”

La autora hace hincapié en el riesgo que importa para las democracias de la región que las fuerzas armadas sean “[...] garantes de la seguridad interior y la seguridad pública [ya que] favorece mayores grados de influencia, autonomía y poder militar que afectan tanto el proceso democrático de toma de decisiones, como las relaciones civiles-militares [...] Esta necesidad de administrar los asuntos de seguridad doméstica a través de medios militares está siendo el punto de quiebre de un sano balance entre el poder civil y el poder militar. Equilibrio que, sin lugar a dudas, todo régimen democrático requiere”. Al tiempo que reconoce que en Latinoamérica “[...] existe una larga tradición histórica por parte de las fuerzas armadas de asumir roles internos y, en las últimas décadas, nuestros sistemas de seguridad pública han experimentado diversas crisis, complicando el escenario”.

Aunque el verdadero problema reside en “las condiciones políticas, sociales y económicas que producen los fenómenos cuyos efectos se busca combatir por medios militares”, y al que los gobiernos –al decir de la propia experta– “prestan poca atención”.

Pero, incluso, las autoridades civiles (gobernadores y alcaldes) han dejado de lado su responsabilidad tanto de garantizar la función de seguridad pública en su ámbito de competencia, como de velar por el profesionalismo e integridad de las policías a su cargo; apelando a la intervención directa de los militares y, por ende, erigiéndose en una de las principales causas directas del uso intensivo de las fuerzas armadas.

Adicionalmente, a la clase política mexicana “[...] no le interesan los asuntos relativos al diseño y la gestión del componente militar [...] poseen un escaso conocimiento sobre el mismo; lo cual dificulta el logro del control objetivo y la supremacía civil, ya que deja en manos de los propios militares la formulación, administración y dirección de las políticas militar y de defensa. [...] Así, en términos generales, durante los últimos años, las fuerzas armadas se han convertido en un actor más político, deliberante y público y en un factor de presión al interior del sistema político”.

Cabe señalar que, para dar cuenta del caso mexicano, Solís Minor intenta: a) realizar una revisión sucinta de los aspectos sustanciales de la reformulación de la política de defensa estadounidense a inicios del siglo XXI; b) analizar su impacto en la relación bilateral con México, específicamente, en el ámbito castrense; y c) llevar a cabo una apreciación sobre la transformación del rol de las fuerzas armadas mexicanas en el combate a las amenazas emergentes y, en especial, su derivación al proceso de militarización de la seguridad pública.

7. Agustín Maciel Padilla, en su ensayo *Cuando la tradición no es un lujo, sino un imperativo: Lecciones del caso estadounidense para la militarización de la seguridad pública en México*, busca someter a análisis el caso de los Estados Unidos como una de las democracias líderes en el mundo donde impera una distinción entre fuerzas armadas y policías y, por lo tanto, un límite al empleo de los militares en tareas domésticas, lo que a su vez se traduce en garantía de su sistema político. Aborda la discusión sobre las actuales presiones que existen para fusionar estas herramientas del Estado, principalmente debido a la amenaza del terrorismo, así como la racionalidad detrás de la resistencia a una transformación de esta naturaleza. El objetivo perseguido consiste en derivar lecciones que se puedan aplicar al caso mexicano y que contribuyan no solo a mantener el orden democrático y el respeto a los derechos humanos, sino también al fortalecimiento de las instituciones de seguridad en México.

El autor parte del reconocimiento de la tendencia de emplear “[...] a las fuerzas armadas para enfrentar retos de seguridad pública, lo que ha ocurrido como consecuencia de desafíos que superan las capacidades de las autoridades estatales y locales -como en el caso del alto poder de fuego de algunos grupos del crimen organizado-, la falta de profesionalización de las policías, y el grado de corrupción que con frecuencia caracteriza a estas corporaciones. El liderazgo político que al recurrir a las fuerzas armadas privilegia una respuesta inmediata a la inseguridad, pero lo hace en detrimento de soluciones de más largo plazo y que favorezcan una reforma policial. Esta participación ha tenido un impacto negativo en términos del orden democrático al otorgar a los militares mayor influencia en la política interna”.

Lo paradójico es que –siguiendo el hilo argumentativo de Maciel Padilla– la estrategia estadounidense de fragmentar artificialmente el mercado de drogas entre “productores” y “consumidores”, es lo que ha permitido exportar el combate al narcotráfico –y los costos– hacia el exterior y, por ende, justificar y promover el uso de las fuerzas armadas para hacer frente al problema en los países que son origen y punto de tránsito.

Además, Estados Unidos, “A diferencia de otros países, sobre todo los latinoamericanos que reflejan debilidad institucional y recursos inadecuados en términos de la aplicación de la ley -y que por lo tanto han recurrido a sus fuerzas armadas para llevar a cabo tareas de seguridad pública-, [...] mantienen una separación clara entre policías y militares, así como una firme prohibición a la participación de sus fuerzas armadas en labores de mantenimiento del orden en las calles”.

Se trata de la vigencia del *Posse Comitatus* de 1878, es decir, una vez finalizada la Guerra de Secesión, que prohíbe recurrir a las fuerzas armadas estadounidenses para la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden. En otras palabras, “[...] la prohibición del involucramiento *directo* de los militares en las labores de seguridad pública, en funciones tales como las investigaciones, las incautaciones de drogas o las detenciones de narcotraficantes, con lo cual se ha blindado a la institución de una exposición a tareas que no le corresponden”.

Solo como último recurso y en respuesta a situaciones excepcionales en la Unión Americana se ha recurrido al instrumento militar para enfrentar amenazas transnacionales en el ámbito interno; y, no obstante ello, “[...] el acta continúa siendo un referente fundamental y garantía de su sistema democrático al establecer los límites al empleo de las fuerzas armadas en asuntos internos, particularmente los de seguridad pública. Esto no sólo confirma la supremacía del poder civil sobre los militares, sino que también ha contribuido a fortalecer a las fuerzas armadas al no distraerlas de su misión fundamental de defender la seguridad nacional de los Estados Unidos, en un contexto internacional sumamente dinámico e incierto”.

En contraste y tratándose de México, el autor concluye que la “seguritización” de un problema constituye el reflejo de la debilidad institucional, cuando no de la corrupción, es decir, signo inequívoco de la incompetencia del Estado. En sus propias palabras:

“Involucrar a los militares para enfrentar retos domésticos, equivale a otorgar a esos retos el estatuto de asuntos de seguridad nacional, lo que a su vez pone al descubierto la debilidad del Estado cuando es rebasado por problemas que no puede resolver a través de instrumentos sociales o políticos, sólo para permitir que se conviertan en problemas de seguridad nacional y verse obligado a enfrentarlos mediante medidas excepcionales”.

De donde hace un llamamiento para establecer lineamientos claros a las fuerzas armadas que se limitarían a proveer –como en el caso de Estados Unidos– “[...] infraestructura, plataformas electrónicas e información de inteligencia a las fuerzas de seguridad civiles, para que sean estas las que en última instancia lleven a cabo las investigaciones, los arrestos y las incautaciones, así como la destrucción de cultivos, en relación con el narcotráfico”.

Cuarta parte - El uso intensivo del componente militar en el ámbito de la seguridad pública

Los elevados niveles de violencia producto del accionar del crimen organizado en México y el Triángulo Norte de Centroamérica, dejaron –en ambos casos– expedito el camino para el proceso de militarización de la seguridad pública como respuesta estatal, con efectos negativos sobre la vigencia de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la vida y a la integridad física de las personas.

8. Martín Gabriel Barrón Cruz, en *Militarización en México: una larga travesía, presenta un marco teórico y doctrinario sobre el significado de la militarización*, con el objeto de dotar de la necesaria base científica el debate sobre la génesis y desarrollo contemporáneo de dicho proceso en México.

De esta manera, el autor rastrea la injerencia de las fuerzas armadas en la vida política y social de México como una constante, por lo menos, desde la década de 1960. Así, siguiendo a Barrón Cruz:

“[...] La justificación para realizar diversas acciones, no vinculadas en un sentido estricto con la disciplina militar, fue combatir, en primera instancia, los movimientos subversivos o a los grupos opositores al régimen gubernamental; a la vez, como un segundo objetivo, la producción y distribución de drogas. Esta última es quizá, actualmente, la principal razón de la intervención de las fuerzas armadas en asuntos relacionados con la seguridad pública. Con lo cual se confunde terriblemente los conceptos de seguridad: nacional, interior y pública. La muestra incuestionable, de lo anterior, es la aprobación de la irracional Ley de Seguridad Interior (21-12-17). Con ello las fuerzas armadas ahora tienen absoluto control, no solo desde lo jurídico, para intervenir en asuntos relacionados con la seguridad, en el más amplio de sus sentidos, o bien en sus tres grandes campos de acción”.

En tanto que, más allá de los diversos contenidos y alcances del término militarización, a los efectos de su análisis, se entiende por tal “[...] no sólo como la injerencia o participación de los miembros de las fuerzas armadas mexicanas en actividades de seguridad pública –activo o en retiro– ya sea como elementos operativo, administrativo o bien a nivel de dirección [...] la militarización va incluso más allá, es decir ha logrado influir y penetrar en la estructura que conforma a las instituciones policiales, un claro ejemplo de esto es la creación del llamado Estado Mayor Policial y las áreas de inteligencia en las corporaciones policiales, las cuales reproducen el esquema militar [...] Las fuerzas armadas surgieron para la guerra y las policiales para labores de seguridad”.

El trabajo concluye con el reconocimiento de que la “[...] forma más sutil de la manifestación de la militarización de la seguridad pública es la percepción social de que la estructura de las fuerzas armadas es la única capaz de garantizar la seguridad de la sociedad ante la creciente ola de violencia (inseguridad) por lo cual hay una progresiva asunción de funciones policiales por parte de los cuerpos militares a fin de garantizar la seguridad del Estado”.

9. Carlos Barrachina Lisón, en *La gestión de la seguridad pública en México: confusión y contradicciones (2006-2018)*, parte del año 2006 por dos razones: a) cuando el propio gobierno reconoce la escasa profesionalización de las policías estatales y municipales, b) al tiempo que desencadena la guerra contra el crimen organizado, requiriendo el apoyo de las fuerzas armadas. El autor demuestra que, en este marco, los militares han asumido la responsabilidad, y se han convencido que durante muchos años tendrán que gestionar tareas de seguridad pública. De esta manera, han firmado convenios con gobernadores y han impulsado a la policía militar para que desempeñe estas funciones. Paralelamente, han demandado la aprobación de una Ley de Seguridad Interior que les permita contar con un marco normativo ad hoc para desempeñar las funciones de gestores de la seguridad pública.

Y es que, de conformidad con Barrachina Lisón:

“[...] la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de la Marina Armada de México (SEMAR) han sido requeridas de forma cada vez más frecuente para intervenir en la gestión de diferentes escenarios de violencia. Esta circunstancia ha propiciado situaciones no deseadas, que han sido señaladas tanto por diferentes sectores de la sociedad civil, como por los propios integrantes de las Fuerzas Armadas [...]

[...] Para unos, existen serias preocupaciones por la protección de los derechos humanos en el territorio mexicano; por otra parte, para los integrantes de las Fuerzas Armadas empieza a ser doloroso sentir la “incomprensión” de sectores sociales; al mismo tiempo que aumentan entre sus filas el número de bajas fatales, de heridos, y desaparecidos; así como también de elementos denunciados para rendir cuentas frente a tribunales por diferentes situaciones derivadas del cumplimiento del servicio”.

Esto se explica, en gran medida, porque en el periodo considerado (2006-2018), en México se han incrementado, significativamente, el número de homicidios, secuestros, extorsiones y otros delitos de alto impacto social, derivados de una creciente actividad de diferentes grupos relacionados con el crimen organizado, en general, y el narcotráfico, en particular.

El lector se encuentra, además, en una gestión de la seguridad pública que responde a la personalidad de los actores políticos, así como a la lucha por el poder y al fenómeno de los gobiernos divididos, con un claro dominio del interés político, personal o partidario, cuando no lisa y llanamente la renuncia a hacerse cargo de la seguridad como política pública en entidades federativas y municipios. De donde no deba extrañar que, a partir de 2010 “[...] los actores políticos locales han aceptado en su mayoría la propuesta de las fuerzas armadas de firmar “convenios” para gestionar la seguridad pública [...]”.

Además, se verifica una expansión de las brigadas de la policía militar y se demanda un manto de protección legal a las actuaciones de las fuerzas armadas que se materializa en la polémica Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017, y actualmente en revisión por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante recursos varios de inconstitucionalidad interpuestos por diversos actores políticos y sociales.

El autor concluye que:

“[...] A pesar de las circunstancias adversas, de haberlo reconocido políticamente y de invertir una cantidad ingente de recursos económicos, México no ha abordado con la suficiente voluntad política el proceso de reforma de la gestión de la seguridad pública en el país [...]”

“[...] Se debe trabajar en una regulación, que sea aceptable para todos los sectores, que deje muy claro el carácter temporal de la intervención militar y que desarrolle un escenario institucional, que logre que los procesos de reforma policial se concreten, al forzar la voluntad política de los gobernadores y alcaldes; para que, finalmente, éstos, en el menor tiempo posible, estén en condiciones de asumir sus responsabilidades de forma eficiente, y que las Fuerzas Armadas se retiren a sus tareas de protección exterior del Estado [...]”.

10. Pedro Trujillo Álvarez en *el Proceso de Militarización de la Seguridad Pública en América Latina. El triangulo norte centroamericano*, se centra en la región más violenta del orbe en la que confluyen El Salvador, Guatemala y Honduras, Estados-nación que han buscado respuestas a los altos índices de criminalidad, entre éstas la “política de mano dura”, el empleo del componente militar en el campo de la seguridad pública así como el endurecimiento de las penas y la tipificación de figuras delictivas concretas dirigidas a grupos específicos del crimen organizado.

El trabajo a cargo de Trujillo Álvarez analiza diversos factores que han servido para justificar el proceso de

militarización de la seguridad pública en el triángulo norte centroamericano: a) el marco constitucional de cada país, b) los procesos de paz en El Salvador y Guatemala, c) la percepción de las instituciones nacionales dedicadas a la seguridad y otros que inciden en la toma de decisiones políticas y, d) las posiciones críticas sobre las políticas y estrategias gubernamentales.

Así, el autor pone de relieve que el empleo de efectivos militares en misiones no tradicionales tales como la lucha contra el narcotráfico y otras modalidades del crimen organizado, el terrorismo y la seguridad pública en la región, constituye “[...] un debate casi exclusivo de expertos – y no siempre público– que se viene promoviendo en los últimos años dentro de la discusión en torno a la transformación, reconversión y/o modernización de la institución militar”.

En este marco, destaca como un parteaguas la Sexta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Quito, 2004) por incluir en su Declaración final “[...] la necesidad de implicar a todo el Estado y no solamente a las fuerzas de seguridad y a las fuerzas armadas en la lucha contra las nuevas amenazas, lo que representa un importante hito sobre la percepción que se tiene de los ejércitos latinoamericanos y un cambio de postura en relación con la institución armada, especialmente si consideramos la tradicional animadversión, producto del intervencionismo militar en política y los relativamente recientes regímenes militares”.

Tratándose del triángulo norte, en la última década, El Salvador, Guatemala y Honduras –países que integran el Plan de Alianza para la Prosperidad y reciben ayuda de Estados Unidos para mejorar la seguridad– han optado por movilizar efectivos militares e integrar patrullas combinadas, con un innegable desgaste de la institución castrense.

Ahora bien, como bien lo señala el autor, difícilmente puede concebirse a Centroamérica como un “todo” uniforme:

“Costa Rica y Panamá no cuentan con ejércitos, no todos los países sufrieron conflictos armados internos; Nicaragua, a pesar de haber sufrido un conflicto armado interno tiene un bajo índice de delincuencia y el ejército no participa en seguridad ciudadana, y otras diferencias relacionadas con el desarrollo, el historial democrático, los niveles de violencia, etc. Tanto en El Salvador como en Guatemala, los Acuerdos de Paz promovieron un nuevo modelo policial y las actuales fuerzas comenzaron a conformarse a mediados de los años noventa. Es decir, todavía está en proceso de consolidación el modelo policial. Por tanto, el análisis regional deba pasar por

filtros previos que aconsejan abordar por separado la situación de cada país”,

En el caso de cada uno de los componentes del triángulo norte centroamericano vale la pena destacar: a) Guatemala, donde la policía “no existe”, en términos constitucionales, y el ejército es el responsable de garantizar la seguridad interior y exterior, b) Honduras, a cuyas fuerzas armadas se le asigna el cometido de “mantener el orden público”, labor compartida con la policía a quien también se le encarga la “conservación del orden público”, y c) El Salvador, donde para su componente castrense la misión de mantener la paz interna es “excepcional”. Como quiera que sea, todos consagran –en situaciones especiales distintas– la colaboración entre la seguridad y la defensa, aunque en el caso hondureño las misiones se amplían a una amplia gama de cometidos.

El autor insiste en la apuesta de Guatemala, El Salvador y Honduras por el uso intensivo de las fuerzas armadas en la lucha contra la criminalidad, común u organizada, en el triángulo norte centroamericano.

El común denominador de estos tres países descansa en los siguientes tres aspectos de dicha política:

En los tres países se ha observado a la policía nacional acompañada de efectivos militares e incluso a las policías locales o municipales, consecuencia de reclamos ciudadanos, o de representantes políticos, aduciendo que el empleo de los ejércitos coadyuva a una mejor seguridad pública.

-Lo excepcional convertido en permanente, es la frase que mejor aglutina –en los tres países– la participación militar en seguridad ciudadana.

-Cualquiera que sea la solución que se adopte en cada país, todo indica que en el corto plazo los ejércitos seguirán participando en la seguridad pública.

-Los altos índices de criminalidad desbordan en la mayoría de los casos la capacidad policial instalada y provocan una alta demanda ciudadana de seguridad que no puede ser respondida por los gobiernos de turno.

A la postre, para Trujillo Álvarez, resulta vitalmente necesario dar continuidad al debate sobre la reforma militar y la reforma policial, más allá del peso de la historia que suele enrarecer la discusión.

Quinta parte - La búsqueda de una solución ajustada a la legalidad

Tal como se expone al inicio de esta presentación, a la luz de una realidad signada por el fracaso de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como la ONU denomina a los policías y fuerzas de seguridad o intermedias (policías militarizadas como cuerpos de gendarmería), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) acepta –como una respuesta de naturaleza excepcional– que el Estado recurra a sus fuerzas armadas, pero al mismo tiempo, recomienda que cuando las fuerzas armadas tengan intervención en el campo de la seguridad pública, sea declarado el estado de excepción, emergencia o sitio (según sea el marco normativo del país considerado) por un órgano nacional competente (poder legislativo/congreso), lo que: (CICR, 2015: 25)

“[...] permite a la población conocer exactamente el ámbito de aplicación material, territorial y temporal de las medidas de excepción y previene las suspensiones de facto, así como las posteriores tentativas de justificar violaciones de los derechos humanos”.

Y si bien comprometer a los militares en el campo de la seguridad pública es una decisión política, en numerosos casos suelen emplearse las fuerzas militares al margen de lo recomendado por el CICR o, pero aún, sin un marco normativo que les brinde certidumbre jurídica; lo que puede traer aparejado que, ante un cambio de composición de las autoridades gubernamentales, se llame al estrado o se someta a juicio a aquellos militares que –como instrumento coercitivo por excelencia del Estado– se limitaron a cumplir órdenes emanadas de la autoridad civil.

Esto explica los esfuerzos que desde el derecho, en diversos escenarios latinoamericanos, se vienen realizando para dotar de un manto de protección legal a las actuaciones de los militares y evitar así el enjuiciamiento del personal castrense empeñado en labores policiales.

11. Adrián S. Gimete-Welsh H. y Otto René Cáceres, en *Fuerzas Armadas y sistemas policiales en el combate al crimen organizado, sustento jurídico y violación de los derechos humanos. Casos de Argentina, Brasil, Chile y México*, ofrecen al lector una perspectiva crítica de los recientes esfuerzos legislativos en México y Brasil, por considerar “[...] que representan un retroceso a las aspiraciones de una democracia de calidad. La inconsistencia jurídica del entramado constitucional es inaceptable; los argumentos tautológicos del articulado de las leyes son inadmisibles, como el caso de la ley de seguridad interior en México”.

En rigor, para dichos autores:

“La problemática de la seguridad reside en la injusticia social, en la incapacidad de los tomadores de decisiones de maximizar la democracia representativa, en la falta de diálogo entre el estado y la sociedad y en la incapacidad del poder legislativo de asumir la corresponsabilidad que le incumbe como representación nacional de la soberanía ciudadana; reside en el mantenimiento de enclaves autoritarios que no están sometidos a mecanismos de rendición de cuentas, a la transparencia, a la supervisión y al control de instituciones externas y de la sociedad organizada”.

A partir de esta concepción, Gimete-Welsh H. y Cáceres se preguntan qué entender por *militarización*, a lo que responden con tres las acepciones: a) la participación directa u ocupación de cargos en la administración pública civil por los propios militares; b) el desarrollo de doctrinas militares a través de políticas de gobierno; y, c) la transferencia de valores castrenses a la administración pública.

Posteriormente, llevan a cabo un intento por demostrar hasta qué punto es viable hablar de militarización en Latinoamérica, mediante el abordaje de los siguientes casos nacionales:

Argentina, donde mediante el decreto 864/2011, el entonces gobierno encabezado por Cristina Fernández de Kirchner puso en marcha el Operativo Cinturón Sur, con el objetivo de “disminuir los niveles del delito” mediante la aplicación de “mano dura” en el área metropolitana de Buenos Aires (conocida como Gran Buenos Aires); medida en su momento definida como excepcional que ya lleva siete años, y que trajo aparejada el empleo de la Gendarmería Nacional – fuerza federal con estatus militar concebida y destinada al control de las fronteras terrestres– y de la Prefectura Naval –policía marítima de naturaleza militar– bajo modalidades que van desde el patrullaje de proximidad hasta el control antidisturbios y que tienen aferrado a casi un tercio de los 36,000 gendarmes que integran esa fuerza intermedia. En síntesis, si bien en Argentina la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Seguridad Interior vigentes prohíben el empleo de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad pública, el uso intensivo de policías militarizadas como Gendarmería Nacional y Prefectura Naval permiten hablar con propiedad de un proceso de militarización de la seguridad ciudadana.

En el caso de Brasil, el artículo 142 de la Constitución en vigor consagra la misión de Garantía de la Ley y del Orden (GLO), en virtud de la cual se autoriza el uso de las fuerzas armadas “para garantizar los

podere constitucionales y la defensa de la patria”, lo que se encuentra reglamentado en las Leyes Complementarias N° 97, N° 117 y N° 136, que regulan la actuación de las fuerzas armadas en aquellos casos en que se consideren agotados los instrumentos que enumera la Carta Magna.

Bajo este marco normativo, el instrumento militar ha sido empleado particularmente en la recuperación de favelas (asentamientos irregulares) en los morros (colinas o alturas) que dominan la ciudad de Río de Janeiro. Así ocurrió, por ejemplo, el 28 de noviembre de 2010, durante la ejecución de los operativos para tomar y ocupar los *Complexos do Alemão y da Penha*, bajo el control de los narcotraficantes, en lo que el entonces presidente Lula da Silva calificó como “fuerza de paz militar”, compuesta por 2 mil efectivos encuadrados en tres batallones, a los que se sumaron policías civiles y militares subordinados al comando castrense.

En contraste, en palabras de los propios autores, Chile “[...] no recurre a las fuerzas armadas para combatir la delincuencia y al crimen organizado. Estas funciones son desempeñadas por las fuerzas policiales: los Carabineros y la Policía de Investigación (PDI). El sistema policial constituye la puerta de acceso al sistema de justicia; es el nexo permanente con la ciudadanía, es el vínculo con las víctimas y los victimarios; tiene presencia a nivel federal, estatal, departamental y municipal. Para que cumpla eficazmente tiene que ser una policía profesional, capacitada, dignificada en sus derechos humanos y sus derechos fundamentales y tenga un manejo profesional en la aplicación de los protocolos. De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución de 1980, hay una diferenciación entre la función de la FF. AA. y las fuerzas policiales. A las primeras corresponde la seguridad nacional, a las segundas la seguridad interior y la seguridad pública”.

Tratándose de México, se contempla una multiplicidad de misiones para sus fuerzas armadas, “[...] concebidas, entrenadas y capacitadas para actuar en condiciones de guerra contra enemigos militares (Plan DNI), actuar en casos de sedición y rebelión en contra de la seguridad interior (Plan DNII) y llevar acciones en caso de desastres (Plan DNIII), no para llevar a cabo labores de seguridad pública y soportar el peso, la responsabilidad y las consecuencias legales e institucionales que ello representa”. Incluso sus actuaciones y presencia, no obstante su alto reconocimiento social, lejos están de disminuir la violencia; antes bien, como consecuencia de sus intervenciones se verifica un incremento de la inseguridad y del quebrantamiento de los derechos humanos.

Las tres últimas administraciones a cargo de Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018), respectivamente, tienen como común denominador “[...] el integrar dentro del concepto de seguridad nacional prácticamente la totalidad de los problemas securitarios que aquejan al país, lo que no permite considerar la multidimensionalidad del concepto. El no contar con estos instrumentos ha llevado a que en aras del resguardo a la seguridad nacional se le otorgue un margen amplio de discrecionalidad a la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública”.

Los autores advierten el sesgo reactivo/represivo que dominó y domina las estrategias operacionales y tácticas de los tres sucesivos gobiernos, en lugar de apostar por la prevención, por diagnósticos que den cuenta de las causas de fondo y por actuaciones bajo criterios de “[...] coordinación interinstitucional en los tres niveles de gobierno a través de planes, acuerdos y políticas públicas orientadas a un mejoramiento de las condiciones de seguridad en el país [...]”

En conclusión, el empleo de las fuerzas armadas – incluso en coordinación con las fuerzas policiales– no resuelve el problema de la inseguridad ni contribuye a reducir las tasas de homicidios intencionales. Por el contrario, se impone la presencia activa del Estado en zonas de alta marginación tales como barrios, *favelas* y cinturones de miseria y exclusión, de la mano de políticas, estrategias e instrumentos de seguridad social, generación de empleo, salud, educación, alimentación y vivienda, entre otros. Pero, de manera simultánea, se debe apostar por un institución policial eficaz, eficiente, con integridad, cercana a la comunidad, transparente y que rinda cuentas al soberano. El caso chileno como ejemplo de buenas prácticas, se refleja en dos indicadores insoslayables: las bajas tasas de homicidios y los altos niveles de confianza ciudadana en la policía como institución.

12. Eduardo Bittencourt Cavalcanti, en *Quando haverá um conflito armado no Rio de Janeiro. Os cenários cariocas e o marco legal aplicável à violência de fato vivenciada na cidade*, centra su análisis en los escenarios de violencia urbana en la ciudad de Río de Janeiro, y explora el marco legal vigente de aplicación, a la luz de la intervención de las fuerzas armadas en cumplimiento de la misión de Garantía de Ley y Orden consagrada en la propia Constitución. De esta manera, parte del Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA), como forma de proveer medios equilibrados para que las fuerzas federales actúen frente a la violencia urbana, poniendo de

relieve el ámbito de aplicación en razón de la materia (*ratione materiae*) inherente al conflicto armado no internacional de baja intensidad. Asimismo, considera las implicaciones legales derivadas, en especial la seguridad jurídica que demandan tanto los tomadores de decisión como los propios militares y la población civil afectada. El lector se encuentra ante una contribución inédita sobre el caso de Brasil, desde la perspectiva del Derecho Internacional, incluyendo el Derecho Internacional Humanitario (DIH), el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el derecho interno aplicable.

Se trata, por tanto, de un análisis jurídico que se enmarca en una reciente decisión del Presidente Brasil, a saber: (Londoño y Darlington, 2018)

“El presidente brasileño, Michel Temer, firmó este viernes un decreto que pone al ejército a cargo de la seguridad de Río de Janeiro, una medida extraordinaria con la que busca restaurar el orden en la segunda ciudad más grande del país y, en general, en el estado de Río en medio de una epidemia de violencia.

Es la primera vez que un líder de Brasil ordena una intervención militar en un estado desde que la nación sudamericana regresó a la democracia en los años ochenta [...]

“[...] El crimen organizado casi ha tomado control del estado de Río de Janeiro. Es una metástasis que se esparce por el país”, dijo Temer en la ceremonia de firma del decreto, en Brasilia. “Juntas, la policía y las fuerzas armadas combatirán y confrontarán a aquellos que tienen secuestradas a nuestras ciudades”, añadió [...]

En el conjunto de marcados contrastes del teatro de operaciones, el escenario exuberante de Río de Janeiro tiene una población que experimenta niveles crecientes de violencia, de la mano de grupos organizados que cuestionan severamente el orden público, lo que obliga a optar por la intervención federal en la seguridad pública del Estado de Río de Janeiro, aprobada en virtud del Decreto Legislativo N° 10/2018.

Para poner fin a esta situación crítica de violencia criminal, las autoridades civiles aprueban el empleo de las fuerzas armadas en operaciones de represión a grupos de criminales organizados que dominan áreas de la ciudad de Río de Janeiro, notablemente en los asentamientos irregulares, que reciben la denominación de favelas, configurados por terrenos montañosos, accidentados, de difícil acceso.

A finales de los años 70 y principios de los años 80, el crecimiento poblacional, la ausencia del Estado y la consiguiente falta de políticas públicas, contribuyeron

a convertir a las favelas en los principales centros del narcotráfico de la ciudad de Río de Janeiro, lo que a su vez pavimentó el sendero de la violencia en dichos espacios sin presencia del Estado.

El autor hace hincapié en que Río de Janeiro es el Estado de la Federación con mayor número de agentes de seguridad pública muertos, lo que se traduce en una elevada tasa de defunción policial a la que hace referencia como verdadero “genocidio policial”; lo que ilustra sobre los niveles de violencia.

La realidad de Río de Janeiro impone la identificación de poderosas organizaciones criminales (ORCRIM) que cuentan con sistemas de armas de uso militar convencional, es decir de alto poder de fuego y letalidad, con estructuras de mando jerarquizadas, orientadas principalmente al narcotráfico, y de milicias constituidas por actores armados, que se instalaron en las comunidades, presuntamente para proteger a la población de los criminales y que acabaron por convertirse ellos mismos en grupos privados de la seguridad pública, actuando con brutalidad y ejerciendo control territorial, a veces de mayor envergadura y extensión que el ejercido por los propios narcotraficantes.

En el marco de la misión de Garantía de La ley y el Orden (GLO) consagrada constitucionalmente, las fuerzas armadas desarrollaron la Operación Arcángel contra las ORCRIM del narcotráfico, en los Complejos da Penha y el Alemán, mediante el empleo de tropas del Ejército del orden de 8,764 efectivos, en el período de diciembre de 2010 a junio de 2012.

Las *favelas* son territorios dominados por la resistencia articulada del narcotráfico, espacios alejados de cualquier mecanismo de democracia y de orden público, en los que las mayores víctimas son sus propios habitantes que no integran los grupos al margen de la ley.

De conformidad con Bittencourt Cavalcanti, las *acciones episódicas* (actos esporádicos) desarrolladas con violencia extrema, típicas de los grupos armados hostiles –estructuralmente ordenados y caracterizados por la división de tareas– contra las Fuerzas Armadas y órganos de seguridad pública, que dominan espacios territoriales cariocas, pueden suscitar la existencia de conflicto armado en estricto sentido, escenario de aplicación del Decreto N° 42.121, de 21 de agosto de 1957, en el que está contemplada la aplicación elástica del Artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra de 1949 (Conflicto Armado de Carácter No

Internacional). Dado que el lector se encuentra bajo los dos supuestos de existencia de un conflicto armado: la organización de las partes en conflicto y la intensidad de la violencia, ambos presentes en las ORCRIM.

Ahora bien, cuando de hecho el escenario operativo alcanza niveles de violencia que la policía no logra contener por insuficiencia de medios, las autoridades civiles deben recurrir a la utilización de niveles de fuerza similares a las operaciones militares, con progresión sistemática e intensidad típicas de combate. Dichas acciones se rigen por el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) que, conviene insistir, se encuentra consagrado en el ordenamiento jurídico brasileño como norma de uso común, como el mencionado Decreto N° 42.121, del 21 de agosto de 1957.

Esto significa que el DICA integra el bloque de constitucionalidad brasileño, dentro del conjunto de normas que funcionan como parámetro para la evaluación de la constitucionalidad de las demás normas que integran el ordenamiento jurídico nacional.

Para el autor, el reconocimiento de un conflicto armado estricto sentido, no obsta para que los grupos armados que enfrenta al Estado, sigan siendo ilegítimos. Su estatus de criminales se mantiene inalterado, por lo que se aplica el derecho penal interno y pasan a ser también jurisdiccionales por las normas restrictivas y represivas del DICA. Así se establece en el artículo 3 común: “La aplicación de las disposiciones precedentes no afectará al estatuto jurídico de las Partes en conflicto.”

En la correcta aplicación del Derecho inherente a los conflictos armados, los criminales de los grupos armados que tienen “participación directa en las hostilidades” (PDH) dejan de ser considerados civiles, pierden la condición de personas protegidas y se convierten en objetivo militar legítimo para las fuerzas armadas. Esto significa que, mediante su identificación positiva, pueden ser atacados en estricto cumplimiento del deber legal, pues su neutralización o destrucción confiere una ventaja directa y concreta a las operaciones militares necesarias para poner fin al grave compromiso de restablecer el orden público.

De esta manera, la ocupación del Complejo de Maré es considerada un conflicto armado moderno o guerra híbrida, con las siguientes características: guerra irregular, sin fronteras, con un enemigo difuso, contra organizaciones criminales de alta peligrosidad, verdaderos grupos armados, que practicaron atentados contra la vida de civiles y militares, incluyendo la

reciente muerte de un cabo del Ejército, con armas de uso restringido y reservado a las fuerzas armadas.

El autor cita la decisión del 19 de abril de 2017, del eminente Juez Presidente del III Tribunal del Jurado - 3ª Vara Criminal de la Comarca de la Capital, en Río de Janeiro, que deja constancia de la existencia de una confrontación asimétrica en el escenario carioca, que tanto el magistrado como el representante del Ministerio Público (Fiscalía) describen como “situación de guerra”, al hacer referencia el teatro de las operaciones en que agentes del Estado cumplen con su deber, consignado in verbi. Al mismo tiempo que se reconoce que la presencia de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad debe ser vista como instrumento garante de los derechos fundamentales para conferir protección a los civiles, causando la inhibición de prácticas delictivas.

En este contexto, cabe señalar el caso de Colombia, país que recientemente ha llevado a cabo un esfuerzo similar en la dimensión legal por diferenciar y separar dos ámbitos de participación de las fuerzas armadas, a partir de la Directiva 015/2016: a) para enfrentar a las Bandas Criminales (por su acrónimo BACRIM) cuando la policía nacional se vea rebasada, escenario en el que se aplican tanto las leyes internas como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; y, b) para enfrentar a los Grupos Armados Organizados (por su acrónimo GAO), que cumplen con las condiciones establecidas por los tribunales internacionales como para ser considerados grupos armados hostiles, es decir, objetivo militar y que, por ende, guardan correspondencia con el ámbito de aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH) o Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA). (Quiroga Cubillos, 2018)

En conclusión, “Es indispensable dar impulso a la construcción jurídica teleológica para sostener el empleo de las fuerzas armadas en operaciones de represión a la violencia urbana, según el escenario de la situación de hecho. Los fines, propósitos y objetivos pretendidos con la utilización de las tropas federales responde al reconocimiento de que nada sirve mantener las técnicas y tácticas de las policías como “fuerza policial convencional” contra grupos armados hostiles, en territorios bajo su dominio”.

13. Víctor Gonzáles Jáuregui, en *Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: roles de las Fuerzas Armadas en el Perú*,

analiza el marco de la participación e intervención de las fuerzas Armadas en América Latina en el actual contexto de violencia interna y el combate contra la criminalidad organizada, esto es, en tareas de seguridad pública; para concentrarse en el caso del Perú, en el que la ley interna define los escenarios de violencia y los califica jurídicamente, además de regular el empleo y uso de fuerza por parte de las fuerzas armadas en la dimensión doméstica.

Gonzáles Jáuregui considera la participación de las fuerzas armadas de Latinoamérica en tareas de *seguridad pública, orden interno, seguridad ciudadana o la denominación que reciba en cada país*, como común denominador, que lejos está de constituir una tendencia temporal o periódica; antes bien, “[...] se ha afianzado con la decisión política, en una situación que, al parecer, por ahora no tiene punto de retorno”.

Por su parte, el innegable atractivo de la legislación peruana parte del artículo 163 de su propia Constitución Política, al establecer como una de las obligaciones básicas del Estado, garantizar la seguridad de la nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. A partir de este imperativo constitucional, el autor explica que:

“En ese contexto, el Tribunal Constitucional al determinar la misión de las Fuerzas Armadas, ha distinguido entre los conceptos de seguridad nacional, caracterizada como la defensa de la independencia, la soberanía y la integridad territorial del Estado, es decir el frente externo, cuya tutela está encargada propiamente a las Fuerzas Armadas; y seguridad ciudadana, entendida como la preservación de la paz, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, cuya tutela está encargada propiamente a la Policía Nacional, en tanto, las tareas de orden interno, comprenden tres aspectos:

- Seguridad ciudadana: Esto implica la protección de la vida, la integridad física y moral de las personas, el respeto al patrimonio público y privado, entre otros.
- Estabilidad de la organización política: Esto se refiere al mantenimiento de la tranquilidad, quietud y paz pública, así como el respeto hacia la legítima autoridad pública.
- Resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales: Esto incluye las edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades vitales y primarias de la comunidad, tales como el agua, la energía eléctrica, entre otros”.

Una vez definidas las dos vertientes de la seguridad, para evitar ambigüedades que podrían dejar expedito el camino para la violación de los derechos humanos, Gonzáles Jáuregui pone de relieve que “[...] el Estado peruano ha puesto en vigencia una ley para regular el

empleo de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en casos de conflicto armado no internacional, y para el uso de la fuerza en caso de otras situaciones de violencia que no se constituyen como conflicto armado pero que afectan la seguridad pública. La dación de esta ley fue producto de las lecciones aprendidas derivadas de la participación militar en el conflicto armado interno y de las denuncias contra uniformados por presunta violación de derechos humanos, lo que ha traído como consecuencia que se hayan judicializado varias de esas denuncias siendo consideradas algunas de ellas como crímenes de lesa humanidad y, en consecuencia, su persecución penal sea *ad infinitum* en razón a la aplicación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad”.

Para ello se tomaron en cuenta las consideraciones y reparos de la sentencia del Tribunal Constitucional, que dieron lugar al proyecto del Decreto Legislativo N° 1095 “Reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional”, que fue enriquecido y perfeccionado por el enfoque jurídico aplicado en la Ley N° 29166, “[...] a la vez que se hizo una valoración reflexiva sobre las características de la realidad nacional en cuanto a las actuales amenazas que puedan afectar el orden interno y la paz social”.

Antecedentes que, a la postre, derivaron en la sanción del *Decreto Legislativo N° 1095 - Decreto Legislativo que establece Reglas de Empleo y Uso de la Fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional*, en virtud del cual se conciben tres escenarios de actuación del instrumento militar, que como lo explica el autor son los siguientes:

“[...] el primer escenario surge cuando en estado de emergencia las Fuerzas Armadas ejecutan operaciones contra objetivos militares encuadrados en la categoría de grupo hostil, en cuyo caso hace empleo de la fuerza para la neutralización del objetivo por la ventaja militar que representa y en aplicación de los principios de necesidad, distinción y de proporcionalidad, conforme a las normas del derecho internacional humanitario, y especialmente a lo regulado en el artículo 3° común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo Adicional II de 1977. En este sentido, por grupo hostil se entiende la pluralidad de individuos en el territorio nacional que reúnen tres condiciones: (i) están mínimamente organizados, (ii) con capacidad y decisión de enfrentar mediante las armas y en forma prolongada al Estado; y (iii) participan directamente en las hostilidades o colaboran en su realización. En este caso el empleo de la fuerza letal en las operaciones militares

puede ser el primer recurso y ello exige que este supuesto se acepte únicamente en estado de emergencia cuando las Fuerzas Armadas están encargadas del control del orden interno y siempre que el empleo de la fuerza sea necesario para obtener una ventaja militar previamente determinada, y proporcional en relación con los daños incidentales que se pudieran ocasionar. Las operaciones militares se ciñen a Reglas de Enfrentamiento, dado que responde a situaciones que reúnen las condiciones se calificadas como un conflicto armado de carácter no internacional”.

Bajo este primer supuesto aplica el *empleo de la fuerza*, de conformidad con el marco legal vigente en Perú, lo que probablemente se haga presente en el valle del ríos Apurímac, Ene y Mantaro (conocida por el acrónimo de VRAEM): “[...] zona geopolítica ubicada en las regiones de Cusco, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Junín. Concretamente, es una cuenca que en más del 30% está formada por el valle del río Apurímac que es la zona más cocalera del Perú y del mundo (produce unos 20 mil hectáreas de hojas de coca la año) y la cuenca del río Ene, que es una zona más amplia y de producción de alimentos orgánicos como el cacao, frutas y café”. (Salas, 2016)

No obstante el accionar de Sendero Luminoso y del narcotráfico que se hacen sentir en el VRAEM, algunas fuentes afirman que “[...] Ya no se necesitan tantos militares. Se necesita trabajo de investigación, educación y salud. Pero además hace falta un trabajo social e integral como carreteras de integración, porque la única pista que va a tener es de 184 kilómetros y va desde Ayacucho hasta San Francisco [...]” (*Ibidem*)

Por su parte,

“[...] El segundo escenario surge cuando la actuación de las Fuerzas Armadas en estado de emergencia se orienta a enfrentar otras situaciones de violencia en las que no se configura un conflicto armado, en consecuencia, no se establecen objetivos militares, tampoco se enfrenta a un grupo hostil ni se llevan a cabo operaciones militares, no se aplica en estas circunstancias el derecho internacional humanitario. En este caso, las Fuerzas Armadas realizan acciones militares y el uso de la fuerza se encuadra dentro del derecho internacional de los derechos humanos. Este segundo escenario es sustancialmente distinto del primero, aquí las Fuerzas Armadas actúan en estado de emergencia proporcionando apoyo a la Policía Nacional, la cual se encuentra a cargo del control del orden interno. En esta situación las Fuerzas Armadas no ejecutan operaciones militares sino acciones militares porque no enfrentan objetivos militares sino a un grupo o grupos de individuos, que no constituyen grupos hostiles, que si bien pueden

estar realizando actos de violencia no representan una amenaza intencionalmente letal. En este caso [...] Las Fuerzas Armadas deben actuar aplicando Reglas del Uso de la Fuerza, esto es, usando la fuerza preventiva y reactiva con medios no letales, conforme a las normas del derecho internacional de los derechos humanos y de conformidad a estándares como el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Es decir, son situaciones en las cuales los militares cumplen funciones de “policía” o de “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. Las Fuerzas Armadas únicamente pueden hacer uso de la fuerza letal en forma excepcional, por necesidad de legítima defensa y cuando sea estrictamente inevitable para salvar una vida o las vidas que se encuentren bajo su responsabilidad”.

Finalmente,

“[...] el **tercer escenario** define la actuación de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional ante situaciones de disturbios internos y en casos que se presenten escenarios de la comisión de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, de servicios públicos esenciales y otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control interno del orden interno, sea previsible o existiera peligro de que esto ocurriera. En estos casos podrían las Fuerzas Armadas hacer uso de la fuerza en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. Este tercer escenario es concerniente a la actuación de las Fuerzas Armadas proporcionando apoyo a la Policía Nacional, como en el escenario precedente, también en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y de conformidad a los estándares internacionales señalados [...] En esta situación la zona de actuación de las Fuerzas Armadas tiene la particularidad de que no se encuentra declarado en estado de emergencia sino rige el Estado de derecho”.

Esta contribución que da cuenta de la solución legal de posibles intervenciones del instrumento militar en Perú, concluye sobre la necesidad de contar con “[...] un marco legal que regule la participación de las Fuerzas Armadas, [aunque al mismo tiempo reconoce sus propias limitaciones] pero eso resultará insuficiente frente a la realidad de la violencia social y la delincuencia organizada, los militares no son la panacea para solucionar esta grave problemática, las soluciones deben ir por políticas económicas y sociales que tiendan a cerrar las brechas al interior de las sociedades en América Latina

y potenciar los sistemas educativos siguiendo patrones de una verdadera cultura de paz”.

Palabras finales

La militarización de la seguridad pública se erige en un recurso del Estado como detentador del monopolio legítimo de la fuerza del que debería echarse mano *sólo ante situaciones de naturaleza excepcional y mediante la aprobación del poder legislativo o congreso* (en virtud de la cual se suspenderían determinados derechos humanos, que allane el camino para restablecer el orden público, enfrentar a grupos armados organizados con capacidades equiparables a fuerzas combatientes o dar cuenta de una amenaza real a la seguridad nacional del Estado-nación), por un horizonte temporal muy acotado y en el espacio donde estrictamente intervendrán los institutos armados.

Bajo este supuesto, para obtener resultados positivos sería necesario: (URVIO, 2012: 143-146)

a) Ante todo, someter a los militares comprometidos a un proceso de reconversión profesional que los habilite para el desempeño de funciones policiales (por ejemplo, conocimiento y dominio de herramientas ad hoc, ejercicios sobre el terreno y simulaciones sobre el marco normativo y modalidades de aplicación de la ley, así como de reglas de uso de la fuerza), similar al que reciben para desempeñar misiones y funciones en operaciones de mantenimiento de la paz bajo el mandato del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas;

b) De manera paralela, se deberían ajustar las reglas de empeñamiento o enfrentamiento para situaciones diferentes al conflicto armado o a la conducción de hostilidades, que implican tratar con la población civil y no con un enemigo, bajo el paraguas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (por ejemplo, Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley).

c) Conviene insistir que, cuando la situación obligue a comprometer a los militares en niveles menores de violencia que el Comité Internacional de la Cruz Roja denomina otras situaciones de violencia (OSV) o bien cuando grupos armados hostiles ejerzan un control territorial efectivo y amenacen la vida e integridad de la población, el órgano competente (poder legislativo) debe declarar el estado de excepción, de sitio o emergencia, para evitar la imposición de estados de excepción de facto.

En cualquier caso, la militarización de la seguridad pública debe considerarse negativa, porque constituye el reconocimiento del fracaso de la autoridad, que al verse rebasada, decide apelar a la máxima intensidad del uso de la fuerza del Estado que son las fuerzas armadas.

El antídoto de esta tendencia en Latinoamérica reside en el desarrollo de un sistema de justicia penal con operadores profesionales y comprometidos con la función de la seguridad pública, en especial instituciones policiales profesionales y competentes que generen una sinergia con la sociedad civil y que, paulatinamente, se ganen la confianza de la población a la que sirven.

No obstante, el escenario deseable guardaría correspondencia con un énfasis en la prevención de las violencias y la delincuencia y con instrumentos de negociación y buenos oficios que neutralicen cualquier recurso a la violencia por parte de actores privados para hacer valer sus derechos o intereses.

Todos los coautores del presente *dossier* coinciden en señalar que la respuesta manu militari se limita a dar cuenta de los efectos de situaciones (léase, reacción/ represión) que responden a una multiplicidad de factores cuya resolución debería partir de otras políticas sectoriales, de la mano de otros instrumentos del aparato estatal.

Incluso, son los propios uniformados quienes alzan su voz frente a las decisiones políticas que los comprometen para hacer frente a otras situaciones de violencia (OSV): (Londoño y Darlington, 2018)

“[...] El general Eduardo Villas Bôas, el principal comandante castrense del país [Brasil], dijo recientemente en una entrevista por correo que no se puede esperar que las fuerzas armadas resuelvan una crisis de seguridad que emana de problemas de larga data que otras agencias del gobierno no han atendido durante décadas.

“Para combatir el crimen organizado se requieren acciones efectivas por parte del gobierno en las esferas económicas y sociales, para que el tráfico de drogas sea menos atractivo en áreas donde una buena parte de la población lidia con el desempleo”, escribió el general. “Incluso cuando el ejército ha sido convocado para actuar en distintas áreas, a veces por periodos extendidos, no vemos cambios considerables debido a una falta de compromiso por parte de las agencias de gobierno responsables de otras áreas” [...]

Tratándose de México, en un desayuno con los medios de comunicación, el titular de la Secretaría

de la Defensa Nacional, general Salvador Cienfuegos Zepeda, reconoció que: (Flores Martínez, 2016)

“[...] no pedimos estar aquí, no nos sentimos a gusto, los que estamos con ustedes aquí no estudiamos para perseguir delincuentes [...] Nuestra idea y nuestra posición es otra, y ahora se está desnaturalizando, estamos haciendo funciones que no nos corresponden, todo porque no hay quien las deba de hacer o no están capacitados.”

Al tiempo que enfatizó: los niveles de violencia y de inseguridad en el país no son asuntos “que se puedan resolver a balazos”. (Alzaga, 2016)

También, en general, la experiencia demuestra que los resultados del uso intensivo de las fuerzas armadas no se hacen sentir en el mediano y largo plazo, a la vez que traen aparejado un desgaste institucional y humano, al comprometer a su personal en misiones y funciones que no son de su propia naturaleza, en muchos casos careciendo sus actuaciones de un manto de protección legal.

En definitiva, el político debería reconocer que las fuerzas armadas –como máxima intensidad del uso de la fuerza del Estado o último recurso– solo deberían apoyar a las autoridades civiles de manera excepcional, una vez agotados otros instrumentos coercitivos del Estado, como detentador del monopolio legítimo de la fuerza, y evitar que la excepción se convierta en lo permanente en América Latina.

Bibliografía

ACAPS Enables crisis responders to better understand and thereby better address the world's disasters (2014). *Otras Situaciones de Violencia en el Triángulo del Norte Centroamericano -Impacto Humanitario*-Ginebra, mayo 2014, 79 pp. <Consultado por última vez el 29 de mayo de 2018>. Disponible en: http://iecah.org/images/stories/Otras_situaciones_de_violencia_ACAPS_Mayo_2014.pdf

Alzaga, Ignacio (2016). “Militares no estudian para perseguir a delincuentes: Cienfuegos”, Periódico Milenio, Ciudad de México, 8 de diciembre de 2016; disponible en, <http://www.milenio.com/policia/militares-no-estudian-para-perseguir-a-delincuentes-cienfuegos> <consultado por última vez el 29 de mayo de 2018>

Ballbé, Manuel (1996). “Modelos policiales comparados”; en, Seguridad y Estado Autonómico, VII Seminario “*Duque de Ahumada*”, Ministerio del Interior, Madrid, pp. 113-127.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2015 a). *Violencia y uso de la fuerza*, Ginebra; disponible en: [https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_\(web\).pdf](https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_(web).pdf) <consultado por última vez el 29 de mayo de 2018>

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2015 b). “El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden”, ficha técnica, Ginebra, CICR, septiembre de 2015, p. 1; disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/el-uso-de-la-fuerza-en-operaciones-de-mantenimiento-del-orden> <consultado por última vez el 29 de mayo de 2018>

Costas Trascasas, Milena (2005). “El marco legal y reglamentario aplicable al restablecimiento del orden público y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas”; en, Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Informe de Expertos sobre el uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas en América Latina y el Caribe*, Lima, junio de 2005.

Flores Martínez, Raúl (2016). “Sedena: no estudiamos para perseguir delincuentes”; en, Periódico Excelsior, Ciudad de México, 8 de diciembre de 2016; disponible en, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/12/08/1133011> <consultado por última vez el 29 de mayo de 2018>

García Covarrubias, Jaime (2005). “Transformación de la Defensa: El Caso de EE.UU. y su Aplicación en Latinoamérica”; en, *Military Review*, The Professional Journal of the U.S. Army, Edición Hispanoamericana, Fort Leavenworth, Kansas, U.S. Army Combined Arms Center, Marzo-Abril 2005, pp. 23-30.

Harroff-Tavel, Marion (1993). *La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja ante las situaciones de violencia interna*; en, Separata de la Revista Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, número 117, mayo-junio de 1993.

Londoño, Ernesto y Darlington, Shasta (2018). “Brasil pone al ejército al mando de la seguridad en Río de Janeiro ante ola de violencia”, *The New York Times*, 16 de febrero de 2018; disponible en, <https://www.nytimes.com/es/2018/02/16/brasil-rio-janeiro-ejercito-seguridad/> <consultado por última vez el 29 de mayo de 2018>

Moloeznik, Marcos Pablo (2010). “Principales efectos de la militarización del combate al narcotráfico en

México”; en, Renglones, Revista Arbitrada en Ciencias Sociales y Humanidades, México,, N° 61, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), septiembre 2009 – marzo 2010; disponible en, http://www.renglones.iteso.mx/upload/archivos/Marcos_Moloeznik.pdf <consultado por última vez el 29 de mayo de 2018>

Moloeznik, Marcos Pablo (2017). *Fundamentos de Seguridad y Defensa*, Editorial Librería Juris, junio de 2017, ISBN 978-950-817-392-8, Rosario, República Argentina, 168 pp.

Moloeznik, Marcos Pablo (2017). “Marco conceptual y doctrinario de orden público y otras situaciones de violencia”; en, Arturo Villarreal Palos, Jorge Chaires Zaragorza, Dante Jaime Haro Reyes (Coordinadores), *Derechos Humanos y Seguridad en Democracia*, CUCSH, Universidad de Guadalajara, ISBN: 978-607-742-838-1, octubre de 2017, pp- 45-72.

Moloeznik, Marcos Pablo y Trefler, Pawel (2017). Coordinación y Presentación del Dossier “América Latina: Violencia en México y Centroamérica”; en, *Revista Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, Universidad de Lublin (Polonia), ISSN 2392-0343 e-ISSN 2449-8483, Vol. 4 – 2017, pp. 13-19; disponible en: <https://journals.umcs.pl/al/issue/view/361/showToc> <consultado por última vez el 29 de mayo de 2018>

Quiroga Cubillos, John Alexander (2018). Teniente coronel y director de la Escuela de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario del Ejército Nacional de Colombia, Conferencia Magistral sobre “La importancia de la educación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario para las Fuerzas Militares”, Panel Internacional Derechos Humanos, Justicia y Grupos Vulnerables, Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, México, 29 de mayo de 2018.

Salas, Edson (2016). “Video: ¿Qué es el VRAEM y por qué es una zona peligrosa?”. 25 de abril de 2016; disponible en: <http://rpp.pe/peru/narcotrafico/que-sucede-en-el-vraem-y-por-que-es-una-zona-tan-complicada-noticia-953452> <consultado por última vez el 30 de mayo de 2018>

Till, Geoffrey (2007). *Poder Marítimo (Una guía para el siglo XXI)*. Buenos Aires. Instituto de Publicaciones Navales.

URVIO (2012). *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Departamento de Asuntos Públicos, FLACSO Sede Ecuador, ISSN 1390-3691 – Diciembre 2012 – N° 12, Entrevista con Marcos Moloeznik “La militarización de la seguridad ciudadana: una tendencia regional”. -Entrevista, por Jenny Pontón Cevallos, pp. 143-146; disponible en, http://www.relasedor.org/images/publicaciones/pdf/Revista_Urvio_12.pdf <Consultado por última vez el 29 de mayo de 2018>